

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Oktober 2021

1122. Contact Tracing, ergänzender befristeter Leistungsauftrag (zusätzliche Ausgabe, Vergabeerhöhung)

1. Ausgangslage

Neben einer möglichst hohen Durchimpfungsrate der Bevölkerung und einem effizienten Testing zur Identifikation von Infizierten ist ein gut funktionierendes Contact Tracing einer der zentralen Pfeiler der Pandemiebekämpfung. Das Contact Tracing ermöglicht eine rasche Ermittlung und Isolation erkrankter Personen, die Quarantäne von engen Kontaktpersonen der Infizierten sowie die Identifizierung und das Management von Ausbrüchen ebenso wie von Ereignissen mit hohem Übertragungspotenzial (Superspreading Events).

Mit Beschluss vom 10. Juli 2020 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, das Contact Tracing so rasch wie möglich auszubauen (RRB Nr. 720/2020). Für einen weiteren Ausbau des Contact Tracings bewilligte der Regierungsrat am 2. September 2020 Ausgaben von 3,7 Mio. Franken (RRB Nr. 841/2020), am 4. November 2020 weitere Ausgaben von 3,25 Mio. Franken (RRB Nr. 1060/2020) und am 31. März 2021 weitere Ausgaben von 7,97 Mio. Franken für die Periode bis und mit November 2021 (RRB Nr. 351/2021).

2. Entwicklungen ab April 2021

Im April 2021 erreichte die dritte Welle ihren Höhepunkt mit wiederholt 500 Indexfällen pro Tag, aber auch wesentlich mehr Ereignissen, an denen sich mehrere Personen gleichzeitig aufgehalten und vermutlich auch angesteckt haben, z. B. bei der Arbeit in Unternehmen, in Heimen, Schulen oder Kitas. Diese Ereignisse sind in der Verarbeitung personalintensiv, verursachen viele Abklärungen und erfordern den Einsatz von zusätzlichen personellen Mitteln in erheblichem Umfang.

Nach einer Entspannung in den Monaten Mai und Juni 2021 begannen die Fallzahlen ab Mitte Juli 2021 stetig zu steigen. Diese Zunahme war eine Folge der vom Bund beschlossenen Öffnungsschritte und der damit verbundenen grösseren Mobilität der Bevölkerung. Ebenso nahmen die Ereignisse während der Schulsommerferien in Lagern, Sporteinrichtungen und Kitas, aber auch Unternehmen und bei privaten Anlässen stetig zu. Die RRB Nr. 351/2021 zugrunde liegende Planung war darauf ausgerichtet, sehr grosse Fallzahlen und daneben täglich bis zu

30 Ereignisse zu verarbeiten. Zwar entsprach die Entwicklung der Fallzahlen den möglichen Szenarien, aber das Volumen der Ereignisse, in den ersten Septemberwochen bis zu 120 pro Tag, brachte das Contact Tracing mit den zur Verfügung stehenden personellen Mitteln stark unter Druck.

Nach den Sommerferien erfolgte sodann ein sehr starker Anstieg der Fallzahlen, in erster Linie verursacht durch ungeimpfte Ferienrückkehrende, die zu Folgeansteckungen in der Schweiz führten, gerade auch weil viele Personen sich bis zu fünf Tage nach Ausbruch der ersten Symptome Zeit liessen, um sich testen zu lassen. In dieser Zeit erfolgten weitere Ansteckungen. Zusammen mit einem weiteren Anstieg der Ereignisse, die bis zu einem Vierfachen des erwarteten täglichen Volumens anwuchsen, gelangte das Contact Tracing an seine Grenzen. Zusätzlich hatten sich die Vorgaben des Bundesamtes für Gesundheit für das Contact Tracing geändert, indem nicht nur die bisherigen Prozesse (Forward Tracing) weitergeführt werden sollten, sondern auch ein Backward Tracing einzuführen war. Dabei geht es darum, herauszufinden, an welchen Orten sich Personen angesteckt haben könnten. Mit der einzelnen positiv getesteten Person werden deren Aufenthaltsorte in den 14 Tagen vor Symptombeginn bzw. dem Testresultat detailliert erfasst. So lässt sich feststellen, ob sich mehrere positiv getestete Personen zu einem gewissen Zeitpunkt am gleichen Ort aufgehalten haben, ohne dass sie gegenseitig davon wussten. Diese Erkenntnis erlaubt dann weitere Abklärungen und Überprüfungen mit den für den identifizierten Ort verantwortlichen Personen.

Der Anstieg der Fallzahlen, die Zunahme der Ereignisse und die neuen Vorgaben des Bundes führten dazu, dass die mit RRB Nr. 351/2021 bewilligten 7,97 Mio. Franken nicht ausreichen werden, um die bis Ende November 2021 zu erwartenden Kosten für das Contact Tracing zu decken. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Fallzahlen bis Ende September wieder deutlich zurückgegangen sind und die auftretenden Ereignisse sich auf hohem Niveau stabilisiert haben. Für den Herbst mit dem witterungsbedingten vermehrten Aufenthalt in Innenräumen und den anstehenden Schulferien muss erneut mit steigenden Fallzahlen gerechnet werden. Nach heutigem Kenntnisstand ist bis Ende November 2021 für das Contact Tracing gesamthaft mit Kosten von 16,92 Mio. Franken zu rechnen, weshalb zu den bereits beschlossenen Ausgaben von 14,92 Mio. Franken für den Zeitraum bis Ende November 2021 zusätzliche Kosten von 2,0 Mio. Franken zu bewilligen sind.

3. Ausblick

Den dargelegten hohen Anforderungen an das Contact Tracing können in der gegenwärtigen Pandemie nur die beiden jetzigen Partner – Kantonspolizei und JDMT Medical Services AG (JDMT) – gerecht werden. Ein Wechsel des Anbieters des Contact Tracings wäre mit einem grossen Translationsaufwand und mit hohen Risiken verbunden. Deshalb soll der bis 30. November 2021 geltende Auftrag an die JDMT ohne Ausschreibung bis 30. Juni 2022 im derzeit geltenden Umfang verlängert werden. Aufgrund des notwendigen und dringlichen Gesundheitsschutzes der Bevölkerung ist dies zulässig (vgl. § 10 Abs. 1 lit. d Submissionsverordnung [SVO, LS 720.11]). Diese siebenmonatige Verlängerung stellt nach derzeitiger Beurteilung sicher, dass der Kanton dem Auftrag zum Betreiben eines funktionierenden Contact Tracings nachkommen kann. Bei einem Stundenansatz von Fr. 59 werden Personalkosten von monatlich 0,8 Mio. Franken anfallen. Aufgrund der Auftragsverlängerung bis Ende Juni 2022 ergeben sich somit Personalkosten von 5,6 Mio. Franken.

Dazu sollen neu ab November 2021 die Mietkosten für die Räumlichkeiten des Contact Tracings am Standort Zürich-Flughafen vollständig von der Gesundheitsdirektion getragen werden. Bisher wurden sie je zur Hälfte von der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion getragen. Diese Infrastrukturkosten am Flughafen belaufen sich auf Fr. 175 000. Zusätzlich soll softwareseitig ein Umbau erfolgen, welcher der Gesundheitsdirektion eine SORMAS-basierte, langfristig nutzbare, nicht Covid-19-spezifische Pandemie-Plattform ermöglicht, die allen aktuellen Datenschutzauflagen vollumfänglich genügt, keine manuellen, pannen anfälligen Schnittstellen mehr hat und die gegenwärtige komplexe IT-Landschaft bestehend aus fünf verschiedenen Systemen durch eine einzige Plattform ersetzt. Hierfür ist mit Kosten von 1,0 Mio. Franken zu rechnen.

Am 17. September 2021 erliess der Bundesrat mit der Änderung der Covid-19-Verordnung internationaler Personenverkehr (SR 818.101.27) und der Änderung der Covid-19-Verordnung Zertifikate (SR 818.102.2) neue Regeln bei der Einreise in die Schweiz sowie für den Zugang zum Covid-19-Zertifikat für im Ausland geimpfte Personen mit der Auflage an die Kantone, eine Kontaktstelle zu definieren. Diese Änderungen sind am 20. September 2021 in Kraft getreten. Die Kontaktstelle muss im Kanton Zürich die Kapazität haben, bis zu 1500 aussereuropäische Zertifikate pro Tag an sieben Arbeitstagen zu verarbeiten. Hierfür sind täglich rund 20 Mitarbeitende notwendig. Zudem muss eine Hotline

mit sechs Mitarbeitenden betrieben, medizinische Unterstützung bei Fragen sichergestellt sowie das Personal für zwei Schalter am Flughafen Zürich und in der Stadt Zürich bereitgestellt werden, wofür nochmals täglich vier Personen notwendig sind. Dieser Auftrag, der für den Zeitraum bis Ende Juni 2022 Kosten von 4,41 Mio. Franken verursacht, soll ebenfalls der JDMT erteilt werden, um personelle Synergien zwischen der Bearbeitung der Zertifikate und dem Contact Tracing zu ermöglichen. Infolge Dringlichkeit muss auch dieser Auftrag gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. d SVO freihändig vergeben werden.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Zusatzkosten zur Sicherstellung des Contact Tracings bis Ende November 2021 betragen wie erwähnt 2,0 Mio. Franken. Die Verlängerung des Auftrags an die JDMT bis 30. Juni 2022 führt zu weiteren Kosten von 5,6 Mio. Franken. Die dem Kanton vom Bund übertragene Aufgabe zum Erstellen von Covid-19-Zertifikaten führt zu weiteren Kosten von 4,41 Mio. Franken. Zusammen mit den Infrastrukturkosten am Flughafen von Fr. 175 000 und der Weiterentwicklung einer langfristigen Softwarelösung von 1,0 Mio. Franken resultieren zusätzliche Kosten von insgesamt 13,185 Mio. Franken. Diese gehen zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung.

Die 2021 anfallenden Kosten gemäss bisherigen Ausgabenbewilligungen belaufen sich auf 12,32 Mio. Franken (2,2 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 841/2020; 2,15 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 1060/2020; 7,97 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 351/2021). Die Aufwendungen erhöhen sich 2021 um zusätzliche 5,295 Mio. Franken, sodass der Aufwand 2021 auf insgesamt 17,615 Mio. Franken steigt. Im Budget 2021 sind für das Contact Tracing 5,7 Mio. Franken enthalten. Somit sind 11,915 Mio. Franken nicht im Budget 2021 enthalten.

Auf das Jahr 2022 entfallen 7,89 Mio. Franken (Leistungen an die JDMT: 7,74 Mio. Franken; Miete am Flughafen: 0,15 Mio. Franken). Diese Ausgaben sind im Budgetentwurf 2022 nicht enthalten.

Die Gesamtausgaben, d. h. die für 2020 und 2021 bereits bewilligten und die zusätzlich für 2021 und 2022 zu bewilligenden Ausgaben, betragen 28,105 Mio. Franken.

Tabelle I: Übersicht (Beträge in Mio. Franken):

	2020 Total	2021			2021 Total	2022	Summe 2020– 2022
		1.1.–31.5.	1.6.–30.11.	1.12.–31.12.			
RRB Nr. 841/2020	1,5	2,2			2,2		3,7
RRB Nr. 1060/2020	1,1	2,15			2,15		3,25
RRB Nr. 351/2021		4,4	3,57		7,97		7,97
Vorliegend zu bewilligende Ausgaben			2,98	2,315	5,295	7,89	13,185
davon JDMT			2,98	1,29	4,27	7,74	12,01
davon IT (SORMAS)				1,0	1,0		1,0
davon Miete Flughafen				0,025	0,025	0,15	0,175
Gesamtausgaben	2,6	8,75	6,55	2,315	17,615	7,89	28,105
Budgetnachtrag					5,7		
Nicht eingestellt					11,915	7,89	

Die Ausgabe und der Leistungsauftrag erfolgen gestützt auf § 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1), der den Vollzug des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101) regelt. Die Sicherstellung des Contact Tracings ist für den Vollzug des Epidemiengesetzes unerlässlich. Die Covid-19-Pandemie erfordert sofortige Massnahmen zu ihrer Eindämmung. Alternative Handlungsmöglichkeiten sind nicht erkennbar. Der Bund schreibt den Kantonen das Contact Tracing vor, wobei die Bundesvorgaben durch den Regierungsrat zu konkretisieren sind (vgl. RRB Nr. 720/2020). Deshalb handelt es sich bei den zusätzlichen Kosten somit um eine gebundene Ausgabe (§ 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]).

Aufgrund der ohnehin starken Beanspruchung des Budgets der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, durch die Bekämpfung der Coronapandemie ist eine Kompensation innerhalb der Leistungsgruppe nicht möglich. Für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel ist deshalb eine Kreditüberschreitung nach § 22 Abs. 1 lit. a CRG in Kauf zu nehmen. Ein Verzicht auf die Verlängerung des Auftrags an die JDMT würde dazu führen, dass das Contact Tracing im Kanton nicht mehr durchgeführt werden könnte, was die Pandemiebewältigung stark erschweren würde. Aufgrund der Dringlichkeit der Aufgaben kann ihre Erfüllung nicht aufgeschoben werden.

Bei den zusätzlichen Ausgaben zur Durchführung des Contact Tracings ist nicht mit betrieblichen und personellen Folgekosten oder Folgeerträgen zu rechnen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die weitere Ergänzung und Verlängerung des Leistungsauftrags zur Durchführung des Contact Tracings wird zu den Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 841/2020, 1060/2020 und 351/2021 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 13 185 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 28 105 000.

II. Der Leistungsauftrag an die JDMT Medical Services AG, Pfäffikon, zur Durchführung des Contact Tracings wird bis 30. Juni 2022 verlängert. Die gesamte Vergabesumme erhöht sich um Fr. 14 920 000 auf Fr. 26 810 000.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli